

Arbeiten aus dem

OSTEUROPA-INSTITUT MÜNCHEN

Working Papers

Nr. 235

Februar 2002

Arbeitsmarktpolitische Herausforderungen in den Ländern der EU-Beitrittskandidaten

Michael KNOGLER

ISBN 3-921396-68-9

Gutachten

erstellt im Auftrag des
Bundesministeriums der Finanzen



Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	vii
1. Einleitung.....	1
1.1. Transformation und Beschäftigungsentwicklung: ein kurzer Überblick.....	1
1.2. Mikroökonomische Beschäftigungsbarrieren erfordern Reform der Arbeitsmärkte.....	5
1.3. Aufbau der Studie.....	6
2. Die europäische Dimension der Arbeitsmarktpolitik.....	7
2.1. Geringe Integrationsfortschritte innerhalb der EU	8
2.2. . . . eröffnen Gestaltungsspielraum für die Beitrittskandidaten....	9
3. Lohnfindung und Arbeitsbeziehungen.....	12
3.1. Theoretische Grundlagen: Dezentralisierte Systeme der Lohnfindung fördern den Anpassungsprozess auf den Faktor- und Gütermärkten.....	12
3.2. Trotz gesteigener Flexibilität keine beschäftigungsfreundliche Lohnentwicklung in den Beitrittskandidaten	14
3.3. Lohnfindungssysteme in den Beitrittskandidaten: unkontrollierte Deregulierung der Arbeitsbeziehungen.....	17
3.4. Die Mindestlöhne sind in den Beitrittskandidaten stark gesunken. U.U. negative Beschäftigungswirkungen im Verbund mit anderen Sozialleistungen	22
3.5. Der soziale Dialog sollte gestärkt und dezentral ausgerichtet werden	24
4. Besteuerung der Arbeitseinkommen.....	26
4.1. Theoretische Grundlagen: Hohe Lohnnebenkosten behindern Beschäftigungswachstum.....	26
4.2. Zu hohe Besteuerung der Arbeitseinkommen in den Beitrittskandidaten	27
4.3. Abbau der hohen Besteuerung, um die Fiskalfalle zu überwinden und Anreize für mehr Beschäftigung zu setzen.....	28

5.	Beschäftigungsschutz	30
5.1.	Theoretische Grundlagen: Zu rigider Beschäftigungsschutz behindert Beschäftigungsaufbau	30
5.2.	Beschäftigungsschutzvorschriften in den Beitrittskandidaten insgesamt liberaler als innerhalb der EU. Hohe Restriktionen bei Massenentlassungen	32
5.3.	Reformen im Bereich der Arbeitnehmerrechte sollten auf Klein- und Mittelbetriebe fokussiert werden.....	36
6.	Arbeitslosengeld	41
6.1.	Theoretische Grundlagen: Zu hohe Lohnersatzraten verstärken Arbeitslosigkeit	41
6.2.	Arbeitslosenunterstützung in den Beitrittskandidaten aufgrund fiskalischer Zwänge zunehmend restriktiver ausgestaltet	42
6.3.	Reformen: Beseitigung von Arbeitslosigkeitsfallen durch Koordination mit dem gesamten Sozialsystem	45
7.	Qualifizierung des Humankapitals	46
7.1.	Theoretische Grundlagen: Humankapital ist wichtiger Wachstumsfaktor.....	46
7.2.	Die Systeme der Ausbildung in den Beitrittskandidaten entsprechen nicht den Anforderungen einer Marktwirtschaft	47
7.3.	Reformen der Ausbildungssysteme zur Überwindung des Skill mismatch	54
8.	Beschäftigungsfreundliche Arbeitsmarktpolitik bleibt wichtig.....	55
	Literatur.....	58

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	BIP und Beschäftigungswachstum in den Beitrittskandidaten, 1989-99 kumuliert, real in %.....	2
Tabelle 2	Die Europäische Sozialcharta und der Arbeitsmarkt.....	11
Tabelle 3	Schätzungen der Arbeitsmarktflexibilität.....	14
Tabelle 4	Gewerkschaften und kollektive Lohnverhandlungen in den Beitrittskandidaten.....	18
Tabelle 5	Bewertungen der EU-Kommission zum sozialen Dialog.....	20
Tabelle 6	Besteuerung der Arbeitseinkommen in ausgewählten Beitrittskandidaten.....	27
Tabelle 7	Employment Protection Regulation in CEE Economies.....	32
Tabelle 8	Beschäftigungsschutzvorschriften in Polen (nachr.: Deutschland)....	33
Tabelle 9	Summary indicators of the strictness of employment protection legislation.....	36
Tabelle 10	Rechtsvorschriften im Bereich des Arbeitsrechts.....	37
Tabelle 11	Bewertungen der EU-Kommission zur Anpassung an den gemeinschaftlichen Besitzstand im Bereich der Arbeitnehmerrechte.....	39
Tabelle 12	Arbeitslosengeldsysteme in ausgewählten Beitrittskandidaten 1997.	43
Tabelle 13	Lohnersatzraten nach Bezugsdauer für eine alleinstehende Person, 1997-98 in % des Bruttolohns.....	45
Tabelle 14	Educational attainment of the workforce at the outset of transition (percent of labour force).....	49
Tabelle 15	Barrieren der zukünftigen Geschäftsentwicklung.....	53
Tabelle 16	Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit in den Beitrittskandidaten, 1999-2002.....	55
Tabelle 17	Alternative Szenarien für Polen 2010.....	57

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Produktion und Beschäftigung in ausgewählten Transformationsländern, T0-T7/9, in %.....	3
Abbildung 2	Beitrittskandidaten: Anteil des Privatsektors an der Beschäftigung 1991/2000 in %.....	4
Abbildung 3	Wechselkursbereinigte Lohnstückkosten in ausgewählten Beitrittskandidaten 1990-2000,.....	17
Abbildung 4	Steuerkeil bei den Arbeitskosten in ausgewählten Ländern 19981 in % der Bruttoarbeitskosten (Bruttolöhne plus Arbeitgeberbeiträge).	28
Abbildung 5	Arbeitslosenquote 25-59 Jahre nach Ausbildungsniveaus, 1998 in %.	48
Abbildung 6	Partizipationsrate am Ausbildungssystem von Jugendlichen der Alterstufe 14 bis 19 Jahren, 1995-1998 in %, Durchschnittswerte aller mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten.....	50
Abbildung 7	Partizipationsrate an der Berufsausbildung von Jugendlichen der Alterstufe 14 bis 19 Jahren, 1995-1998 in %, Durchschnittswerte aller mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten.....	50
Abbildung 8	Share of general and vocational education at the upper secondary level, 1998-99 enrolment	51
Abbildung 9	Bevölkerung im Alter von 30-39 und 25-59 Jahren mit mindestens gehobener Sekundärausbildung (oder höher) 1998 in %.....	52

Kurzfassung

Für die unbefriedigende Beschäftigungsentwicklung in den Ländern der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten (im folgenden kurz Beitrittskandidaten) können – zumindest in den ersten Jahren der Transformation – transformationsspezifische Ursachen, aber auch Fehler bei der Stabilisierungs- und Wachstumspolitik, als Erklärungstatbestände herangezogen werden. Mit zunehmenden Fortschritten bei der Implementierung marktwirtschaftlicher Systeme einschließlich Fortschritten bei der Unternehmensrestrukturierung und Liberalisierung der Gütermärkte rücken jedoch die institutionellen Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte in den Vordergrund.

Institutionelle Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte für unbefriedigende Beschäftigungsentwicklung verantwortlich

Mikroökonomisch orientierte Reformen für mehr Flexibilität der Arbeitsmärkte

Neben der Schaffung eines günstigen makroökonomischen Rahmens für eine nachhaltige Erholung der Arbeitsmärkte sind mikroökonomisch orientierte Reformen für mehr Flexibilität der Arbeitsmärkte notwendig. Von deren Umsetzung sind allerdings keine kurzfristigen Erfolge zu erwarten. Die Reform der Ausbildungssysteme etwa ist ein komplexes, ressourcenintensives Unterfangen, dessen positive Ergebnisse sich erst mittelfristig in steigender Beschäftigung und verminderter Arbeitslosigkeit niederschlagen werden. Auch der Abbau der hohen Steuerbelastung erfordert angesichts der angespannten Lage in vielen Sozialkassen Reformen im Sozialsystem und eine stärkere Zielorientierung der sozialen Leistungen. Hinzu kommt, dass sich die makroökonomischen Rahmenbedingungen für eine Erholung der Arbeitsmärkte in den Beitrittskandidaten verschlechtert haben. Unter dem Einfluss der schlechten Wirtschaftsentwicklung innerhalb der EU haben sich auch die Konjunkturaussichten für die Länder der Beitrittskandidaten verdüstert. Für 2002 wird in einigen Ländern noch mit einer Wachstumsabschwächung gerechnet, die sich auch negativ auf die Haushalte dieser Länder auswirken wird und damit den Spielraum für öffentliche Ausgabenprogramme verringert.

Mikroökonomisch orientierte Reformen für mehr Flexibilität der Arbeitsmärkte

Um so stärker müssen nun die – begrenzten – Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik genutzt werden. Die Erfahrungen in westeuropäischen Ländern zeigen, dass von einer beschäftigungsfreundlichen Politik Erträge in zweifacher Hinsicht erwartet werden können. Zum einen ermöglicht der Abbau von Rigiditäten

Beschäftigungsfreundliche Politik führt zu höherem ...

der Arbeitsmärkte schnelleres Wachstum als dies bei einer abwartenden Politik der Fall wäre. Flexiblere Beschäftigungsformen sowie der Abbau von Barrieren zur Arbeitsaufnahme können zusätzliche Beschäftigung bringen und das effektive Arbeitsangebot erhöhen. Zweitens ist der Beschäftigungsgehalt des Wachstums in diesem Fall höher. Vor allem in arbeitsintensiven Bereichen können neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Eine beschäftigungsfreundliche Lohnentwicklung führt schließlich dazu, dass Arbeitsplätze mit geringerer Produktivität erhalten bleiben. Im Ergebnis dieser Faktoren ist das aggregierte Produktivitätswachstum geringer (und die Beschäftigung damit höher) als bei alternativen Politiken.

... und beschäftigungsintensiverem Wachstum

Arbeitsmarktpolitische Reformen müssen in den Beitrittskandidaten den Anforderungen der Beschäftigungspolitik der Gemeinschaft (Europäische Beschäftigungsstrategie) Rechnung tragen. Weder die beschäftigungspolitischen Leitlinien noch die Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta (als Bestandteil des *aquis*) treffen allerdings genaue Vorgaben etwa für ein bestimmtes Modell des Arbeitsmarktes. Gegen die Vorstellung einer stärkeren Koordinierung oder gar Harmonisierung der europäischen Arbeitsmarktpolitik sind zudem gute Argumente vorgebracht worden.

Die Beitrittsländer sollten ihren Gestaltungsspielraum nutzen und sich nicht an den z.T. überregulierten Arbeitsmärkten der alten EU-Mitgliedsstaaten orientieren

Die Beitrittsländer sollten daher ihren Gestaltungsspielraum nutzen und sich nicht an den z.T. überregulierten Arbeitsmärkten der alten EU-Mitgliedsstaaten orientieren. Eher bietet sich eine Orientierung an den Strategien der beschäftigungspolitisch erfolgreichen EU-Länder an, die durch eine hohe Arbeitsmarktflexibilität gekennzeichnet sind. Hier kam jeweils eine unterschiedliche, auf die spezielle Situation abgestimmte Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zum Einsatz.

Reformen zur Stärkung der Arbeitsnachfrage

Die Entwicklung der Arbeitsmärkte wird auf der Nachfrageseite stark von der Lohnentwicklung beeinflusst. Die realen Lohnstückkosten weisen in den Beitrittskandidaten seit Mitte der neunziger Jahre eine steigende Tendenz auf (Ausnahme Ungarn). Dies gilt der Tendenz nach auch für die wechselkursbereinigten Lohnstückkosten, die insbesondere in Polen stark angestiegen sind. Vor allem im staatlichen Sektor liegen die Löhne deutlich höher als in privaten Unternehmen. Die Frage einer Begrenzung des Lohnwachstums bzw. einer Orientierung am Produktivitätsfortschritt bleibt damit im Hinblick auf die künftige Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in den nächsten Jahren überaus aktuell.

Steigende Lohnstückkosten in den Beitrittskandidaten gefährden Wettbewerbsfähigkeit

Vor diesem Hintergrund steigt – parallel zum notwendigen Abbau des staatlichen Einflusses auf die Lohnbildung – die Bedeutung funktionierender Arbeitsbeziehungen einschließlich eines sozialen Dialogs auf allen Ebenen, der dazu beitragen kann, die Voraussetzungen für beschäftigungsintensives Wachstum von der Lohnseite her abzusichern. Der soziale Dialog konzentriert sich bislang in den Beitrittskandidaten auf tripartistische Organe in Form unterschiedlich benannter Wirtschafts- und Sozialräte auf nationalstaatlicher Ebene (eine Ausnahme stellt Ungarn dar, wo auch auf Landesebene kein echter sozialer Dialog stattfindet). Ein autonomer bilateraler Dialog (ohne staatliche Beteiligung) auf sektoraler und betrieblicher Ebene ist dagegen aufgrund der Vertretungsdefizite der Verbände der Privatwirtschaft, aber auch der Zersplitterung der Gewerkschaften (Ausnahme: Tschechien), bislang noch nicht in Gang gekommen.

Ein funktionierender sozialer Dialog kann die Voraussetzungen für beschäftigungsintensives Wachstum schaffen

Grundsätzlich sollten die Beitrittskandidaten in Richtung einer stärker dezentralen Ausrichtung der Arbeitsbeziehungen vorgehen. Zu empfehlen wäre eine Kombination von Absprachen der Sozialpartner auf nationaler Ebene und dezentrale Lohnverhandlungen. Damit könnte der gesellschaftliche Konsens über eine generelle Orientierung der Lohnpolitik an gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten von einer flexiblen Anpassung an branchentypische, aber auch regionale Besonderheiten flankiert werden. Diesem Aspekt kommt im Hinblick auf den EU-Beitritt bzw. den späteren Beitritt zur Währungsunion besondere Bedeutung zu, da bei fehlendem Wechselkursmechanismus eine hohe, auch regionale Flexibilität auf den Arbeitsmärkten erforderlich ist. Rigiditäten der Arbeitsmärkte, die die Anpassung behindern, geraten mit fortschreitender Integration unter zunehmenden Druck und bergen die Gefahr in sich, die Arbeitslosigkeit zu erhöhen.

Die Beitrittskandidaten sollten ihre Arbeitsbeziehungen auch im Hinblick auf den späteren Beitritt zur Währungsunion dezentral ausrichten

Neben den Lohnfindungssystemen beeinflussen die Belastungen der Löhne durch Steuern und Sozialabgaben die Lohn- und Beschäftigungsentwicklung. Diese bewegt sich in den Beitrittskandidaten auf sehr hohem Niveau und erreicht in Polen und Ungarn den höchsten Wert innerhalb der OECD. In Verbindung mit der Einkommenssteuer ergibt sich in diesen Ländern ein Steuerkeil von über 40% der Bruttoarbeitskosten (Bruttolöhne plus Arbeitgeberbeiträge). Ungarn liegt mit einem Wert von 52% hinter Belgien an der Spitze der OECD-Länder, gleichauf mit Deutschland. Besonders drängend stellt sich das Problem, wenn ein hoher Steuerkeil bereits bei relativ niedrigem Lohnniveau greift (Polen).

Die hohe Belastung der Löhne durch Steuern und Sozialabgaben ...

Empirische Studien zeigen für die Beitrittskandidaten klar einen negativen Zusammenhang zwischen hoher Besteuerung der

Arbeitseinkommen und Beschäftigung. Die Beschäftigung geriet in diesen Ländern damit in eine „Fiskalfalle“, d.h. ein Gleichgewicht mit exzessiver Besteuerung, niedrigem Beschäftigungsniveau und Steuerumgehung. Die ausgedehnte Schattenwirtschaft kann als Reaktion darauf interpretiert werden.

... wirkt negativ auf die Beschäftigungsentwicklung

Zu empfehlen ist vor diesem Hintergrund eine deutliche Senkung der Steuersätze bzw. Beitragsraten zu den Sozialversicherungsfonds bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Damit könnte dem Teufelskreis von niedrigerer Beschäftigung, hoher Arbeitslosigkeit und hoher Besteuerung der Arbeitseinkommen, um diese zu finanzieren, entgegen gewirkt werden. Durch eine Reduzierung des Steuerkeils könnte gleichzeitig zumindest ein Teil der Schattenwirtschaft wieder in die offizielle Wirtschaft zurückgeholt, und damit das allgemeine Steueraufkommen erhöht werden. Die Entwicklung in Slowenien zeigt, dass von einer Reduzierung der Sätze für Sozialabgaben und einer Reduzierung der Steuersätze für Unternehmenssteuern insgesamt keine negativen Wirkungen auf das gesamte Steueraufkommen ausgehen. Trotz sinkender Sätze bei den Sozialabgaben und einer Verringerung der Unternehmenssteuer blieb das Steueraufkommen gemessen in Relation zum BIP weitgehend konstant, gleichzeitig stiegen die Beschäftigungsraten bzw. sank die Arbeitslosigkeit.

Senkung der Steuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zur Überwindung der „Fiskalfalle“

Neben Löhnen und Lohnnebenkosten wirkt die Ausgestaltung der Arbeitnehmerrechte (Beschäftigungsschutz) durch die damit verbundenen Kosten auf die Arbeitsnachfrage. Im Zuge ihrer Annäherung an Europa haben sich die Beitrittskandidaten eher an der westeuropäischen Ausprägung der Arbeitsmarktregulierung orientiert. In Ungarn, Tschechien und Polen sind die Regulierungen bezüglich festangestellten und zeitlich befristet angestellten Arbeitskräften fließender und liberaler ausgestaltet als in Westeuropa. Stringenter als im EU-Durchschnitt sind dagegen die Vorschriften bei Entlassungen. Dies kommt beispielsweise in längeren Kündigungsfristen zum Ausdruck.

Beitrittskandidaten orientieren sich an der westeuropäischen Ausprägung der Arbeitsmarktregulierung

Insgesamt wird es in den Beitrittskandidatenländern darum gehen, die richtige Balance zwischen dem Abbau von Beschäftigungsbarrieren einerseits und der notwendigen Sicherheit für Arbeitnehmer andererseits zu finden. Restriktive, kostenintensive Regulierungen etwa im Bereich des Kündigungsschutzes sollten gerade im Hinblick auf kleine und mittlere Unternehmen modifiziert werden. Bei den Verhandlungen im Rahmen der gemeinsamen Bewertungen sind die Beitrittskandidaten gut beraten, hier auf möglichst flexible Regelungen zu dringen, um erstens den Prozess der Unternehmensneugründungen nicht zu behindern,

Flexible Regelungen vor allem im Bereich der Kleinunternehmen, um die Beschäftigungsentwicklung im privaten Sektor zu fördern

zweitens keine zusätzlichen Beschäftigungsbarrieren aufzubauen und drittens eine Verdrängung in die Schattenwirtschaft mit entsprechenden Steuerausfällen und der daraus resultierenden Fiskalfalle zu vermeiden. Gerade der kleinbetriebliche private Bereich bietet die Chance, als Auffangbecken für den zum Teil noch ausstehenden Beschäftigungsabbau in Problembranchen zu fungieren und damit dem Problem der hohen Arbeitslosigkeit entgegen zu wirken. Sonderregelungen für diesen Bereich erscheinen sinnvoll und wurden in einigen Ländern wie Slowenien bereits eingeführt.

Förderung des Arbeitsangebots durch abgestimmte Reformen der Sozialleistungen (einschl. Arbeitslosengeld) und Qualifizierung des Humankapitals

Auf der Seite des Arbeitsangebots muss sichergestellt werden, dass die Systeme der Arbeitslosenunterstützung nicht die Anreize zur Arbeitssuche vermindern bzw. Barrieren für die Aufnahme schlechter bezahlter Jobs aufbauen. Zu Beginn der Transformation wurden in den Ländern der Beitrittskandidaten relativ großzügige Formen der Arbeitslosenunterstützung eingeführt, die nominale Lohnersatzraten ermöglichten, die der Höhe nach denen in vielen OECD-Staaten entsprachen und die Tendenz zur langfristigen Arbeitslosigkeit verstärkten. Die hohe Inflation bei fehlender Indexierung der Lohnersatzleistungen schmälerten in der Folge den Realwert der Arbeitslosenunterstützung. Vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage in den öffentlichen Haushalten wurden angesichts des stärker als erwarteten Anstiegs der registrierten Arbeitslosigkeit die Anspruchsvoraussetzungen gestrafft und die Bezugsdauer verringert. Lediglich Slowenien behielt zunächst ein relativ großzügiges System bei, was die Differenz zwischen der in Umfragen erhobenen Arbeitslosigkeit und der registrierten Arbeitslosigkeit erklärt.

Empirische Studien haben den Effekt der Arbeitslosengeldsysteme auf das Arbeitsangebot in westlichen Ländern, die Lohnersatzraten zwischen 20 und 60% (EU: 40-60%) sowie zeitlich begrenzte Zahlungen aufweisen, untersucht. Im Ergebnis dieser Studien kann festgehalten werden, dass Lohnersatzraten in dieser Größenordnung keine adversen Effekte auf das Arbeitsangebot ausüben. Eine zeitliche Begrenzung von Arbeitslosengeldzahlungen empfiehlt sich jedoch. Die Arbeitslosengelder und die daraus resultierenden Lohnersatzraten liegen in den Beitrittskandidaten, bei allen Problemen der Berechnungen und Vergleichbarkeit der Daten, innerhalb dieser Spanne. Sie sind zudem aufgrund der

Zunächst großzügige Arbeitslosenunterstützung zu Beginn der Transformation

Angespannte Finanzlage und Inflation führt zu massiver Verringerung des Realwerts der Arbeitslosenunterstützung

Niedrige Lohnersatzraten in den Beitrittskandidaten

inflationären Entwicklung sowie der angespannten Haushaltslage in diesen Ländern im Sinken begriffen.

Allerdings ergeben sich zumindest z.T. in Verbindung mit anderen Sozialleistungen adverse Effekte auf das Arbeitsangebot. Häufig werden Transfers an Arbeitslose durch verschiedene Kanäle gesteuert mit unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen. Eine Folge davon ist, dass umfassende und kohärente Daten über den Umfang der tatsächlichen Zahlungen an einzelne Arbeitslose nicht vorliegen. Die Schaffung einer solchen Datenbasis sollte in allen Beitrittskandidaten Vorrang haben. Damit würde besser eingeschätzt werden können, ob die gegenwärtige Struktur der Transfers „Arbeitslosigkeits- bzw. Armutsfallen“ enthält, die u.U. durch beschäftigungsbezogene Leistungen für bestimmte Kategorien von Beschäftigten adressiert werden sollten.

Möglicherweise adverse Effekte in Verbindung mit anderen Sozialleistungen

Schaffung einer umfassenden Datenbasis sollte Vorrang haben

Die Veränderung der Arbeitsnachfrage zieht im Zuge der notwendigen strukturellen Anpassungen auch veränderte Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten nach sich. Mit zunehmender Integration in die EU bzw. die Weltwirtschaft müssen sich die Beitrittskandidaten aber auch den raschen technologischen Veränderungen, die sich in den industrialisierten Ländern abzeichnen, stellen. Häufig wird als Pluspunkt der mittel- und osteuropäischen Länder ein gut oder gar im Vergleich mit westeuropäischen Industriestaaten überdurchschnittlich qualifiziertes Humankapital genannt.

Strukturwandel stellt veränderte Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten

Im Gegensatz dazu zeigt ein genauerer Blick auf das Ausbildungssystem, insbesondere das System der beruflichen Bildung, dass dieses in der aus dem planwirtschaftlichen System übernommenen Form nicht den Anforderungen einer Marktwirtschaft gerecht wird. Ein wesentlicher Schwachpunkt der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten in den Beitrittskandidaten ist die aus den früheren Systemen ererbte, zu starke Schwerpunktsetzung auf eine eng gefasste Berufsausbildung, die die funktionelle Flexibilität der Beschäftigten nicht hinreichend gewährleistet. Darüber hinaus ist zwar das formale Qualifikationsniveau in den Beitrittskandidaten relativ hoch (am höchsten in den Baltischen Staaten sowie Tschechien), die Qualität der Ausbildung entspricht aber nicht vergleichbaren Standards in westlichen Industrieländern. Insbesondere bei der Tertiärausbildung liegen die Beitrittskandidaten hinter dem EU-Durchschnitt zurück.

Ausbildungssysteme in den Beitrittskandidaten werden nicht den Anforderungen einer Marktwirtschaft gerecht

Zwar formal hohes Qualifikationsniveau, aber zu stark auf enge Berufsausbildung fokussiert

Vernachlässigung der Hochschulbildung

Insofern muss das Ausbildungssystem in diesen Ländern nun im Hinblick auf die Anforderungen einer modernen Marktwirtschaft reorientiert werden. In einer Reihe von Ländern ist bereits eine Reform der Berufsausbildung in Gang gekommen, die die Ausbildung der Jugendlichen näher an den Bedürfnissen des Ar-

Verbesserung der Allgemeinbildung

beitsmarktes ausrichten soll. Verstärkt werden Anstrengungen unternommen, die Allgemeinausbildung auf der Sekundar- und Tertiärstufe zu verbessern und auszubauen. In diesem Bereich ist bereits ein wachsender Zustrom zu verzeichnen.

Sorgen bereitet jedoch die Tatsache, dass ein erheblicher Anteil der Jugendlichen nicht lange genug im Ausbildungssystem verbleibt, um die wachsenden Möglichkeiten der Ausbildung wahrzunehmen. Signifikant ist in einigen Ländern die Zahl der Schüler, die die Pflichtschulausbildung nicht beenden (Bulgarien, Rumänien) bzw. die Zahl der Schulabbrecher, die ihre Ausbildung vorzeitig abbrechen bzw. die Abschlussprüfung nicht erfolgreich ablegen. Eine ähnliche Entwicklung innerhalb der EU, wenn auch nicht so ausgeprägt wie in den Beitrittskandidaten, hat bereits zu Befürchtungen über die mögliche Verfestigung neuer Formen des sozialen Ausschlusses geführt. Der Lissabonner Gipfel hat daher die Mitgliedsstaaten aufgefordert, die Zahl der 18 bis 24jährigen mit lediglich unterer Sekundarausbildung, die nicht weiterführende Schulen besuchen, bis 2010 zu halbieren.

Zu viele Jugendliche scheiden zu früh aus dem Bildungswesen aus

Um dieses Ziel auch in den Beitrittskandidaten zu realisieren, müssen Anstrengungen, die Qualität der Ausbildung nach dem Pflichtschulalter zu verbessern, fortgesetzt und intensiviert werden. Daneben muss sichergestellt werden, dass mehr und mehr Jugendliche den Übergang vom Pflichtschulbesuch zu weiterführenden Schulen vollziehen. Dazu müssen sowohl Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildung im Pflichtschulalter als auch Maßnahmen zur Förderung des Übergangs in den weiterführenden Ausbildungsbereich unternommen werden.

Verbesserter Übergang zu weiterführenden Schulen